

17.5.2018

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntöne 27.4.2018

Viite: VNS 1/2018 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019–2022

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019–2022

Keskeiset havainnot

Taloustilanteen muutos on kohentanut julkisen talouden tilaa merkittävästi.

Kokonaisuudessaan hallituksen toimet kohentavat julkisen talouden rahoitusasemaa 2,5 miljardilla eurolla vuoden 2019 tasolla.

Julkisen talouden kestävyys vaatisi rakenteellista ylijäämää. Toimenpiteitä valtion hallinnon ja paikallishallinnon rahoitusaseman kohentamiseksi on syytä jatkaa.

Julkisen talouden haasteet ja finanssipolitiikan linja

Hallituksen Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022 tarkastelee julkista taloutta kokonaisvaltaisesti ja sisältää linjauksia ja valintoja, jotka muodostavat pohjan myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle. Hallituskauden alussa julkisen talouden keskeisinä haasteina olivat syventynyt alijäämä, kasvanut pitkän aikavälin kestävyysvaje sekä alhainen työllisyysaste.

Vaalikauden alussa hallitus asetti finanssipolitiikkansa keskeisiksi tavoitteiksi julkisen talouden vakauttamisen, velkaantumisen taittamisen ja kestävyysvajeen umpeen kuromisen. Lisäksi hallitus tavoittelee työllisyysasteen nostoa 72 prosenttiin ja sitoutuu olemaan korottamatta veroastetta.

Finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus listasi sekä välittömästi että pitkällä aikavälillä vaikuttavia toimenpiteitä. Julkista taloutta välittömästi vahvistava sopeutuskokonaisuus koostui julkisten menojen kasvua hillitsevistä toimista ja menojen uudelleenkohdennuksista niin, että toimet yhdessä vahvistavat julkista taloutta n. 4 mrd. eurolla vuoteen 2019 mennessä.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyn arvion mukaan hallituksen päättämät julkisen talouden menoihin vaikuttavien toimenpiteet vahvistavat julkista taloutta n. 3,7 mrd. eurolla vuoden 2020 tasolla. Vuoden 2020 tasolla, hallituksen tekemien julkisen talouden tuloihin vaikuttavien päätösten nettovaikutus on n. -1,1 mrd. euroa. Kokonaisuudessaan hallituksen julkisen talouden tuloihin ja menoihin vaikuttavat päätökset vahvistavat julkista taloutta noin 2,6 mrd. eurolla. Arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta johtuen mm. kuntien päätöksistä.

17.5.2018

Julkisen talouden suunnitelma perustuu valtiovarainministeriön riippumattomaan suhdanneennusteeseen, jossa julkisen talouden osalta huomioidaan vain jo päätetyt ja riittävän tarkasti määritellyt tulevat toimenpiteet. Suhdanne-ennusteen kuva talouskehityksestä on realistinen ja perusteltu. Myös muiden ennustelaitosten ennusteiden kuva tulevasta talouskasvusta on samansuuntainen: suhdannetilanteen odotetaan pysyvän hyvänä tulevina vuosina, mutta kokonaistuotannon kasvun odotetaan hidastuvan kohti pitkän aikavälin kasvuvauhtia. Vuosina 2020–2030 BKT:n odotetaan kasvavan vuosittain keskimäärin hieman alle prosentin vauhdilla.

Julkisyhteisöjen velka-aste kääntyi laskuun vuonna 2016 ja vuonna 2019 velka-asteen odotetaan alittavan 60 prosentin kynnsarvon. Julkisyhteisöjen rahoitusasema on kohentunut talouskasvun myötä ja vuonna 2019 julkisyhteisöjen rahoitusaseman ennustetaan olevan -0,2 % suhteessa BKT:hen. Työeläkelaitosten ylijäämän pieneneminen jatkuu vuosina 2018–2019. Myös paikallishallinnon alijäämä kasvaa vuonna 2019. Julkisyhteisöjen rahoitusasema kuitenkin kohenee valtiontalouden rahoitusaseman kohentuessa.

Ennustekuva julkisyhteisöjen rahoitusaseman kehityksestä vuosina 2018–2020 on kohentunut merkittävästi vuoden 2017 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna. Kohentumisen taustalla ovat ennen kaikkea merkittävät muutokset sekä tilastoissa että kasvuennusteissa. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyn arvion perusteella hallituksen tekemät päätöspäätökset heikentävät julkisen talouden rahoitusasemaa vuosina 2018–2019 keskimäärin 0,4 prosenttiyksiköllä vuosittain.

Kuva finanssipolitiikan virityksestä saadaan tarkastelemalla valtion ja paikallishallinnon suhdannekorjatun perusjäämän muutosta. Kun suhdannetilanteen paraneminen otetaan huomioon, hallituksen päättämät toimet ovat lievästi elvyttäviä vuonna 2018 ja lievästi kiristäviä vuosina 2019–2020. Kevään 2017 jälkeen päätetyt toimet ovat kokonaisuudessaan julkisen talouden rahoitusasemaa heikentäviä vuosien 2018–2021 osalta. On myös muistettava, että vuodelle 2018 ajoittuneet veroleikkaukset kasvattavat kestävyysvajetta ja lisäävät tarvetta sopeutustoimille tulevina vuosina.

Vuonna tapahtuneen 2016 suhdannekäänteen voimakkuuden ennustaminen ja tilastointi osoittautui hankalaksi. Talouskasvun voimistuminen vuosien 2016 ja 2017 aikana muutti merkittävästi näkymiä sekä julkisen talouden tilan että työllisyyden kehityksen osalta. Valtiovarainministeriön ja Euroopan komission ennusteiden mukaan, Suomen talous on suhdannehuipussa vuosien 2019–2020 aikana. Vuosien 2016–2017 kasvun vauhdittuminen perustui pääosin yksityisten investointien ja nettoviennin kasvun nopeutumiseen samalla kun yksityisen kulutuksen kasvu jatkui nopeana. On realistista olettaa, että ilman ulkoisen kysynnän ennustettua parempaa kehitystä, kotimainen suhdannehuippu saavutetaan tulevina vuosina.

Talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja tavoitteiden arviointi

Talouskasvun voimistumisen myötä julkisen talouden tila on kohentunut merkittävästi. Valtiontalouden ja työeläkelaitosten sektorikohtaisia alijäämätavoitteita lukuun ottamatta hallituksen asettamat vuotta 2019 koskevat nimelliset rahoitusasematavoitteet saavutetaan (Kuvio 1). Hallitus on myös asettanut tavoitteekseen, että julkisen talouden velkaantumisen suhteessa BKT:hen taittuu vaalikauden loppuun mennessä ja että ”velaksi elämisen loppu vuonna 2021.” Velka-aste kääntyi laskuun vuonna 2018, mutta vuonna 2021 valtionhallinto,

17.5.2018

maakuntahallinto ja paikallishallinto ovat VM:n ennusteen mukaan vielä noin 2 miljardia euroa alijäämäisiä.

On otettava huomioon, että nimelliset rahoitusasematavoitteet täyttyvät talouskasvun lähestyessä suhdannesyklin huippua. Ennakoitua voimakkaamman talouskasvun ansiosta myös työllisyysaste lähestyy hallituksen asettama 72 % tavoitetasoa. Tavoitteiden saavuttaminen suhdannehuipun aikana korostaa julkisen talouden hyvän tilanteen suhdanneriippuvuutta. Toimia finanssipoliittisen liikkumavaran kasvattamiseksi ja rakenteellisen rahoitusaseman vahvistamiseksi on jatkettava. On todennäköistä, että suhdannekuva poikkeaa hieman ennustetusta tulevien vuosien aikana. Tämä epävarmuus periytyy myös arvioihin rakenteellisesta rahoitusasemasta.

Suhdannevaihtelut huomioiva rakenteellinen rahoitusasema on saavuttaa sille vuonna 2016 asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen -0,5 % suhteessa potentiaalisen tuotantoon (Kuvio 2). Rakenteellisen rahoitusaseman ennustetaan olevan lähes tasapainossa vuonna 2021.

Myös kuva rakenteellisen rahoitusaseman kehityksestä viime vuosina on muuttunut; rakenteellisen jäämän arvioidaan pysytelleen lähellä tavoitettaan vuodesta 2016 lähtien. Keväällä 2017 rakenteellisen rahoitusaseman jäämän arvioitiin olevan noin prosenttiyksikön heikempi kuin uusimmissa arvioissa. Muutoksen taustalla ovat sekä muutokset julkisyhteisöjen tulo- ja menoennusteissa että muutos suhdannekuvassa (Kuvio 3). Kehysmenojen pysyessä suunniteltuina suhdannetilanteen kohentuminen on pienentänyt suhdanneriippuvaisia menoja ja julkisen talouden menot BKT:hen suhteutettuna ovat pienentyneet. Sen sijaan veronalennusten myötä veropohjien kasvu ei ole vaikuttanut täysimääräisesti julkisen talouden tuloihin. Uusimman tuotantokuiluarvion mukainen suhdannekorjaus puolestaan kasvattaa rakenteellista rahoitusasemaa kevään 2017 arvioon verrattuna.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään valtion hallinnolle, paikallishallinnolle, työeläkelaitoksille ja muille sosiaaliturvalaitoksille rahoitusasematavoitteet, jotka johtavat keskipitkän aikavälin koko julkista sektoria koskevan finanssipoliittisen tavoitteen (MTO) saavuttamiseen. Hallituksen asettamat sektorikohtaiset tavoitteet ovat tiukemmat kuin MTO-tavoite ja ovat sitä paremmin linjassa kestävyysvajeen umpeen kuromisen kanssa. Hallitus on asettanut myös monivuotiset tavoitteet rakenteellisen jäämän sekä julkisyhteisöjen nettoluotonannon, menojen ja bruttovelan kehityksestä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Arviointineuvosto on kritisoinut finanssipoliittikan tavoitteiden mitoitusta vuosien 2015, 2016 ja 2017 raporteissa. Finanssipoliittikan keskipitkän aikavälin tavoitteet tulisi johtaa pitkän aikavälin tavoitteista ja asettaa tasolle, joka on yhdenmukainen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen kanssa. Vaikka meneillään olevat uudistukset onnistuttaisiin tavoitteiden mukaisesti toteuttamaan, pitäisi finanssipoliittiset tavoitteet asettaa nykyistä kireämmiksi, jotta ne olisivat sopuosinnussa pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyysvajeen kanssa. MTO-tavoite tulee asettaa uudelleen kolmen vuoden välein - seuraavan kerran vuonna 2019.

Ohjelmassaan hallitus asetti tavoitteekseen julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromisen. Kestävyysvajeen pienentyminen hallituskauden aikana on perustunut pääasiassa

17.5.2018

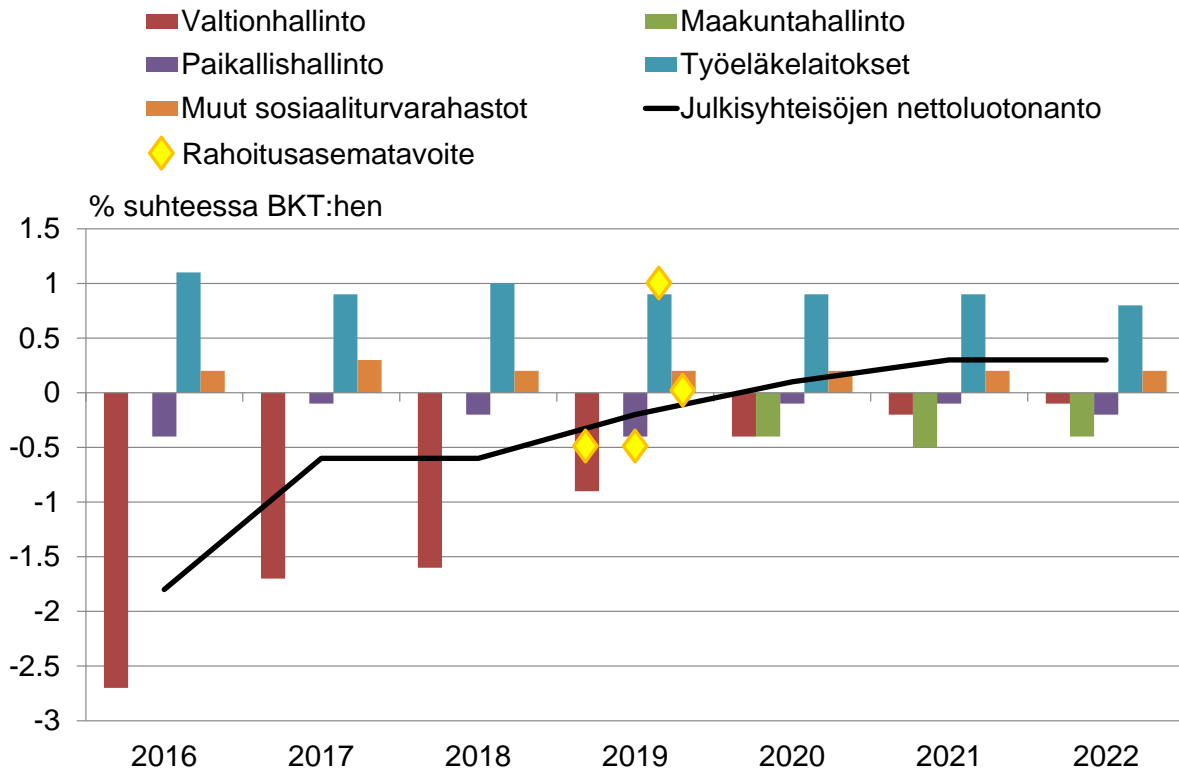
valtion- ja paikallishallinnon rahoitusaseman kohentumiseen.¹ Rahoitusaseman kohentumisen ja kestävyysvajeen pienentymisen takana on pääasiassa talouden ennakoitua parempi kehitys. Valtiovarainministeriön arvion mukaan, kestävyysvaje on tällä hetkellä noin 2,6 % suhteessa vuoden 2022 bruttokansantuotteeseen. Kestävyysvajetta voidaan pienentää sekä välittömin sopeutustoimin että pitkän aikavälin menopaineita vähentävin toimin. Useat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen vaikuttavat uudistukset ovat vielä kesken, näistä merkittävimpänä sote- ja maakuntauudistus. Sote- ja maakuntauudistuksella tavoitteellaan sote-menojen kasvun hillintää noin 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä. Talouspolitiikan arviointineuvosto esitti vuoden 2017 raportissaan, kuinka sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus kestävyysvajeeseen riippuu sote-menojen kehityksestä pitkällä aikavälillä eli vuoden 2030 jälkeen. Jotta sote- ja maakuntauudistus kohentaisi julkisen talouden kestävyttä merkittävästi, tulisi sote-menojen, BKT:hen suhteutettuna, laskea alle nykyisen tason. Sote- ja maakuntauudistuksen tuomat kestävyysvajetta pienentävät vaikutukset ovat epävarmoja, joten on hyvin todennäköistä, että hallitus ei onnistu kuroma kestävyysvajetta umpeen.

Lisätietoja: Puheenjohtaja, prof. Roope Uusitalo, p. 0408054863, roope.h.uusitalo@juy.fi

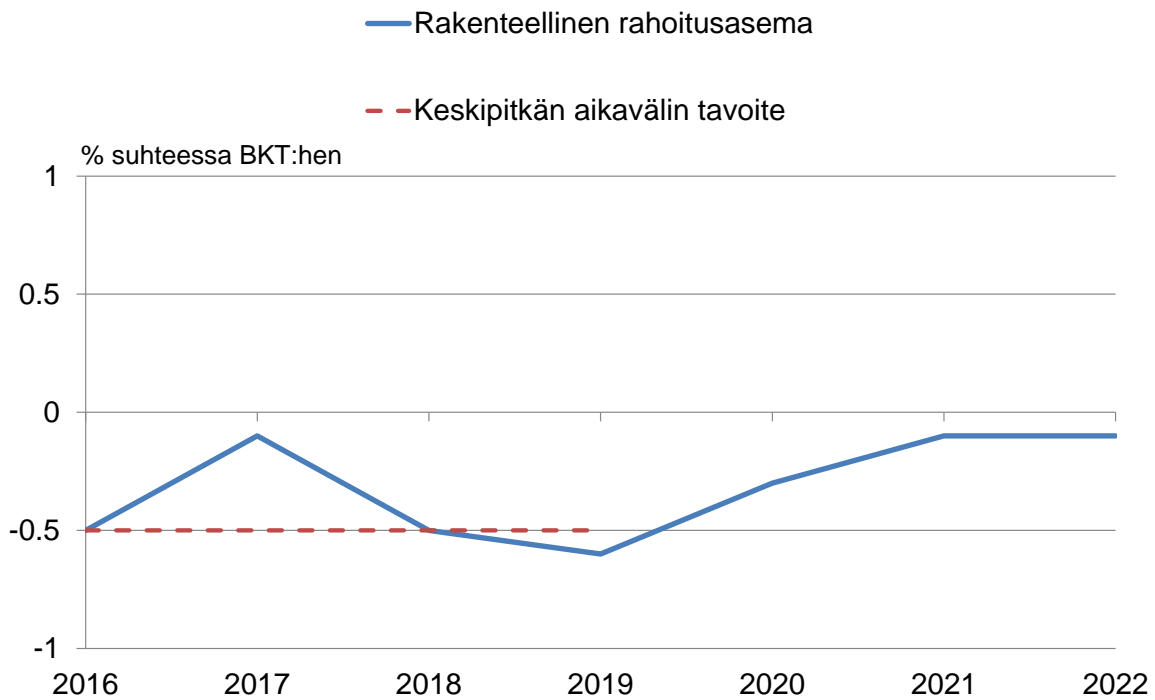
pääsihteer, Seppo Orjasniemi, p. 0295519412, seppo.orjasniemi@vatt.fi

¹ Kestävyysvaje voidaan teknisesti tulkita julkisen talouden kestävyden turvaavan ylijäämän ja laskelman lähtövuoden julkisen talouden alijäämään erotuksena.

17.5.2018

Kuvio 1. Hallituksen vaalikauden nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2019

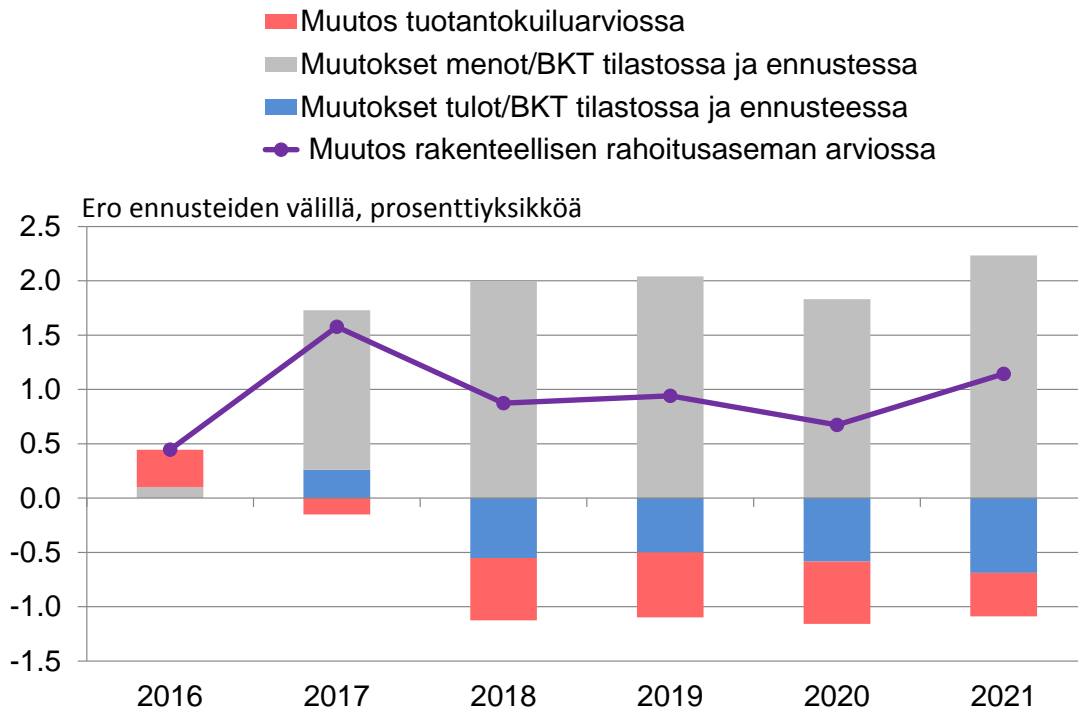
Lähde: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022.

Kuvio 2. Rakenteellinen jäämä ja MTO tavoite

Lähde: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022.

17.5.2018

Kuvio 3. Rakenteellisen rahoitusaseman kohentuminen kevään 2017 ja kevään 2018 välillä ja sen taustalla olevat tekijät.



Lähteet: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022 ja Talouspolitiikan arviointineuvoston laskelmat.